

JUNTA DE ANDALUCIA

APORTACIONE DE LA JUNTA DE ANDALUCIA A LA CONSULTA ABIERTA PROPUESTA POR LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA FUTURA POLÍTICA DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE

El presente documento recoge las aportaciones de la Junta de Andalucía al proceso de Consulta abierto por la Comisión Europea sobre la futura política de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). La Administración Autonómica Andaluza ha sido siempre consciente de la importancia capital que tienen las cuestiones europeas y ha considerado una de sus principales prioridades participar activamente en los procesos de decisiones, que deben tomarse en el ámbito comunitario. Este escrito vino, de hecho, a dar continuidad a anteriores participaciones de la Comunidad Autónoma en otros procesos de participación relacionados con el transporte impulsados por las instituciones de la Unión Europea, como sucedió con la elaboración de la respuesta al Libro Azul sobre política del Mar en 2007 y con la coordinación, en el marco de la Comisión Mediterránea de la CRPM, de una respuesta a la consulta sobre las conclusiones del grupo de Alto nivel sobre la extensión de las Redes Transeuropeas a los países y regiones vecinas en el año 2006.

Como continuación del proceso iniciado en 2009 con la elaboración del Libro Verde sobre el futuro desarrollo de la RTE-T, la Comisión Europea ha publicado en mayo de 2010 un nuevo documento de trabajo que con el título “Consulta sobre la Futura Política de la Red Transeuropea de Transporte” se ha sometido a información pública hasta el 15 de septiembre de 2010.

El texto de la Comisión es el resultado del anterior periodo de consulta generado por el mencionado Libro Verde y de las conclusiones alcanzadas por los seis grupos de expertos creados para analizar los resultados de aquel proceso de participación. El documento se estructura en 5 apartados: Introducción, Seguimiento del Libro Verde, Metodología para la Planificación de la RTE-T, Ejecución de la RTE-T y Marco Jurídico



e Institucional de la Revisión de la Política de la RTE-T. Para los tres últimos apartados la Comisión plantea las cuestiones que se someten a consulta.

A continuación se exponen los comentarios y sugerencias que realiza la Junta de Andalucía a través de su Consejería de Obras Públicas y Vivienda al documento redactado por la Comisión, organizados en tres bloques:

- Observaciones generales al conjunto del documento
- Observaciones al apartado 3: Metodología para la planificación de la RTE-T
- Observaciones al Apartado 4. Ejecución de la RTE-T

Observaciones Generales

En primer lugar, se considera oportuno, y se valora muy positivamente, el periodo de reflexión abierto desde las instituciones de la Unión Europea sobre el futuro de la RTE-T. El tiempo transcurrido desde la vigente definición de esta política, la experiencia ya acumulada sobre su ejecución, el nuevo marco generado por la crisis económica, por la Estrategia Europa 2020 y por los retos relacionados con la sostenibilidad y el cambio climático y el propio debate abierto sobre el futuro Libro Blanco de Transportes 2010-2020 hacían necesario la redefinición de esta política y conseguir que la nueva propuesta obtenga el mayor grado de consenso posible, lo que hacen especialmente pertinentes las consultas que se han abierto.

En esta búsqueda del consenso por parte de la Comisión, la Junta de Andalucía cree imprescindible que las regiones tengan una participación activa. Con independencia del papel que en cada caso concreto desempeñen cada una de las regiones europeas en la ejecución de los diferentes proyectos de infraestructuras, debe tenerse muy presente la incidencia que la RTE-T va a tener sobre los territorios gestionados por las regiones. La construcción de la Red tendrá, sin duda, unas complejas implicaciones en muchos aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales en los que nuestras



regiones son competentes. Y, de otra parte, el propio éxito de la RTE-T, como tal Red, dependerá en buena medida del grado de inserción y complementariedad que se alcance entre las actuaciones impulsadas desde la Unión y los Estados y aquellas otras que corresponderá desarrollar a las regiones. Todo ello hace necesario un acercamiento integrador a la definición de la política, en la que la perspectiva de las regiones es insustituible.

Esta participación activa de las regiones se hace más deseable, incluso, en los casos de las regiones periféricas, aquellas en las que la dotación de infraestructuras de transporte es un factor fundamental para lograr la convergencia efectiva con el conjunto de la Unión. La RTE-T se convierte en estos ámbitos en determinante para el éxito de las políticas de incremento de la competitividad y de garantía de la igualdad de oportunidades. Sin un correcto y equilibrado desarrollo de este tipo de Red, las oportunidades reales de converger de estas regiones quedarían muy debilitadas, lo que podría condenarlas a una indeseable posición secundaria dentro de la Unión.

La experiencia de Andalucía es bastante significativa, en este sentido. Por una parte, una activa política en materia de infraestructuras por parte de una Comunidad Autónoma como la andaluza, que ha sido pionera en asumir proyectos viarios y ferroviarios de gran capacidad para articular internamente su territorio. Y, por otra, una política estatal y comunitaria que ha ejecutado grandes infraestructuras estratégicas para su integración exterior, han permitido un desarrollo sostenido del conjunto de Andalucía desde la incorporación a la Unión Europea, que ha reducido de manera espectacular el aislamiento interno y externo que había caracterizado históricamente a Andalucía.

Sin duda, los éxitos cosechados se deben en buena medida al grado de coordinación alcanzado en la planificación de las infraestructuras entre los tres niveles: el europeo, el estatal y el regional. El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2010 aprobado por la Junta de Andalucía es un buen ejemplo de ello. En él se han contemplado de forma integrada los distintos niveles de infraestructuras y servicios del transporte para configurar un sistema intermodal de



transporte, que se desarrolla a través de una estrategia de intervención centrada en alcanzar la máxima sinergia de las actuaciones de cada una de las administraciones implicadas.

Estos éxitos en cuanto a mejora de la accesibilidad del territorio regional y de su integración europea permiten, en consecuencia, ser optimistas sobre los positivos resultados que se pueden derivar de una construcción de la RTE-T, en la que regiones como Andalucía puedan aportar su experiencia y su perspectiva específica.

Observaciones al apartado 3: Metodología para la planificación de la RTE-T

La Consulta expone las pautas que deberá seguir la planificación de la RTE-T a partir de la propuesta del Libro Verde de considerar dos niveles: la Red Global y la Red Central. Se trata de una opción que ha conseguido alcanzar un amplio consenso social e institucional y que se valora positivamente desde la Junta de Andalucía como mejor alternativa de futuro para la RTE-T.

En relación con la Red Global se considera acertado el planteamiento del documento de la Comisión, tanto en los objetivos de la Red, como en los puntos de partida que se señalan para su futura definición. Se trata de una escala en la que la perspectiva de las administraciones regionales puede ser especialmente valiosa, toda vez que en ella se concretan cuestiones de tanta trascendencia como son la relación entre la política de infraestructuras y la ordenación del territorio o la complementariedad entre las distintas jerarquías de aquéllas. El documento, a pesar de ello, sólo contiene menciones sobre el papel de los Estados en la definición de esta parte de la Red. Sería deseable corregir este aspecto, previendo una participación más directa de las regiones en el proceso de definición, en especial en aquellos casos en los que una parte de la red coincida con infraestructuras de titularidad regional.



Con respecto a la metodología para la planificación de la Red Central, un aspecto central de la futura política, la Consulta expone las grandes líneas que se deberán seguir y se plantean las siguientes preguntas.

- *¿Son adecuados y viables los principios y criterios destinados al establecimiento de la Red Central? ¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles, qué otros factores deberían tenerse en cuenta?*

Con independencia de alcance que finalmente tengan los principios y criterios de la RTE-T, la Junta de Andalucía juzga fundamental que la futura planificación preste una especial atención a la integración territorial y a la cohesión. Son dos cuestiones mencionadas como criterios, pero no como principios, que deberían tener un mayor reconocimiento en la futura planificación. En su configuración, la RTE-T tiene que valorar de manera prioritaria cómo conseguir mayores avances en este tipo de funciones dentro de la Unión Europea.

La aplicación más o menos mecánica de criterios de rentabilidad económica llevaría probablemente a concentrar los recursos comunitarios en aquellos tramos de la red localizados en las regiones, que disfrutaran actualmente de un mayor nivel de desarrollo. Si no prevalecen claramente las consideraciones relacionadas con la integración territorial y la cohesión la futura RTE-T podría terminar incrementando la posición de desventaja comparativa desde la que parten las regiones periféricas de la Unión, cuando uno de sus principales objetivos debe ser asegurar la igualdad de oportunidades para el conjunto del territorio comunitario.

Debe tenerse muy en cuenta el alto valor añadido que representa para Europa seguir avanzando de manera eficaz en su integración territorial y en su cohesión. Una buena dotación de infraestructuras de las regiones periféricas incidirá de manera muy positiva en la consolidación del mercado interior y, en última instancia, en un incremento de la capacidad de competir no sólo de estas regiones, sino de manera muy especial del conjunto de la Unión Europea.



Las iniciativas tomadas desde Andalucía en materia de infraestructuras del transporte y recogidas en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013 son bastante representativas de las oportunidades que ofrecen la dotación de infraestructuras transeuropeas en los ámbitos periféricos para mejorar la competitividad europea. Un buen ejemplo de esto se puede observar en la creación, por parte de la Junta de Andalucía, de una red de áreas logísticas andaluzas, que tiene uno de sus principales referentes en el Nodo del Campo de Gibraltar. Se trata de una iniciativa regional, que puede verse revalorizada con el desarrollo en este último ámbito de la RTE-T, creando, así, un valor añadido europeo que contribuya a reforzar, por una parte, la competitividad de toda la Unión Europea y, por otra, a mejorar sus relaciones tanto en el ámbito mediterráneo, como en el atlántico.

Sería igualmente deseable que la futura planificación también preste mayor atención a las conexiones Sur-Norte. En el documento se menciona la importancia que deberán tener para la RTE-T las conexiones Oeste-Este y la integración de los nuevos estados que se han sumado recientemente a la UE. Se trata, evidentemente, de un objetivo estratégico para la Unión, que es plenamente compartido por la Junta de Andalucía.

Pero ello no debe llevar a olvidar lo urgente que es, al mismo tiempo, reforzar las conexiones Sur-Norte. Las regiones mediterráneas se encuentran en una posición de marginación con respecto a las regiones centroeuropeas y soportan unas peores condiciones de competitividad, provocadas por el menor desarrollo comparativo de sus infraestructuras del transporte y por los obstáculos que presenta la orografía a la penetración hacia el interior de Europa desde los ámbitos litorales meridionales. Los casos de los puertos mediterráneos y, en general, del transporte de mercancías son una muestra muy clara de ello. A pesar de la posición geoestratégica privilegiada de la que disfrutaban los puertos mediterráneos, su desarrollo se ha visto claramente limitado hasta la fecha por



la deficiente comunicación que tienen con los ámbitos más dinámicos de la Unión.

Un cometido claro de la futura RTE-T tiene que ser, en consecuencia, superar esta situación de aislamiento relativo, que se da en muchas regiones ribereñas con el Mediterráneo, dotándolas para ello con redes de infraestructuras competitivas.

En parecidos términos también se reclama una mayor atención a las conexiones con el Norte de África por parte de la futura planificación de la RTE-T. En el texto elaborado por la Comisión hay ya una mención a la red transmediterránea, pero debe insistirse más en el carácter estratégico que para el propio futuro de la Unión tienen las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, tal como por otra parte se plantea en la Comunicación de la Comisión Europea de 2009 “Conectar África y Europa: hacia un refuerzo de la cooperación en materia de transporte”. Las fronteras entre Europa y los países del Norte de África constituyen, en estos momentos, uno de los ámbitos mundiales donde se dan mayores diferencias relativas en los niveles de desarrollo de sus poblaciones y en el que es más urgente fomentar los intercambios y las relaciones de todo tipo.

Debe ser, por todo ello, prioritario, para la RTE-T romper con las carencias en las infraestructuras del transporte que limitan en estos momentos las posibilidades de crecimiento en la región. Y ello debe pasar tanto por la consideración como prioritaria de la conexión entre las redes transeuropeas y las transmediterráneas, como por el reforzamiento de las conexiones entre el ámbito mediterráneo y atlántico, lo que necesariamente lleva a situar al nodo del Estrecho de Gibraltar como una pieza clave dentro de la futura planificación de la RTE-T.

Por otra parte, la metodología para definir la Red Central se construye a partir de la identificación de unos Nodos mayores y unos Nodos intermedios. Los



nodos deben coincidir con ciudades, con aglomeraciones urbanas o con puertos y aeropuertos. Aunque el documento de la Comisión no avanza en la definición de lo que, a estos efectos, se considerará una aglomeración urbana, la futura planificación de la RTE-T debería optar por una consideración extensa del concepto, asimilándolo al de red de ciudades, más acorde a la realidad actual de los sistemas urbanos de nuestras regiones. La evolución social y productiva de nuestros territorios ha dejado ya muchas veces sin sentido la consideración de las ciudades como ámbitos aislados acotados a núcleos de población de mayores o menores dimensiones. Entre ellas se están estableciendo relaciones de intercambios y de cooperación, cada vez más complejas, que configuran auténticas redes que vertebran el territorio y que, en última instancia, son las que se deberían tener en cuenta a la hora de identificar los nodos de la Red.

Otro aspecto al que deberá prestarse especial atención es al tratamiento que deben tener los proyectos ya calificados como prioritarios en estos momentos. El documento recoge la necesidad de que estos proyectos constituyan una parte fundamental de la Red Central. Se considera una decisión oportuna, que debería, sin embargo, reforzarse más estableciendo algún tipo de preferencia de estos proyectos frente a los que puedan incorporarse en un futuro. Se trata de actuaciones que han obtenido ya un reconocimiento de su importancia estratégica para la Unión Europea y que deberían, por ello, quedar “blindados” de alguna manera para evitar que su ejecución pueda verse cuestionada por la introducción de nuevos proyectos.

Por último, la planificación de la RTE-T debería evitar que la Red Central se configurase como una red exclusivamente radial. Es fundamental que los ejes radiales centrales se complementen con otros ejes transversales que los conecten entre si y que permitan ordenar el territorio europeo de una manera eficaz.



- *¿Hasta qué punto contribuyen las medidas infraestructurales suplementarias a los objetivos de un sistema de transporte proyectado al futuro, y cómo podrá fortalecerse esta contribución?*

Aunque la redacción del documento no es suficientemente explícita sobre el alcance de las medidas infraestructurales suplementarias puede interpretarse que éstas se concretan con el impulso a los Sistemas Inteligentes de Transporte y a la Innovación Tecnológica. En ambos casos la Junta de Andalucía coincide plenamente con los planteamientos de la Comisión. La RTE-T no puede quedar reducida sólo a las infraestructuras físicas de transporte. Es imprescindible, por tanto, incorporar en su planificación lo que el documento de la Comisión denomina medidas suplementarias.

El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad de Andalucía 2007-2013 ha asumido plenamente esta orientación y prevé el desarrollo, entre otras, de una línea de actuación específica para impulsar las iniciativas y proyectos relativos a la innovación en el transporte.

Sí se considera necesario, en cambio, subrayar la importancia de que ni la definición de la Red Central, ni la financiación de los proyectos se condicione, de alguna manera, al nivel de desarrollo que en estas cuestiones hayan logrado los distintos países y/o regiones. Una orientación de la futura planificación en esta línea podría perjudicar a las regiones periféricas de la Unión, que se sitúan todavía en estos momentos en un menor grado de desarrollo tecnológico relativo.

- *¿Qué papel general podría desempeñar la planificación de la RTE-T a la hora de potenciar la contribución del transporte a los objetivos estratégicos de Europa 2020?*



Evidentemente la planificación de la RTE-T tendrá una especial responsabilidad en el éxito de los objetivos estratégico de Europa 2020, que difícilmente podrán alcanzarse sin contar con una sólida y sostenible RTE-T, que elimine los obstáculos que desde el punto de vista del transporte puede amenazar la solidez del futuro crecimiento de la Unión.

Sí es cuestionable, en cambio, que el documento de consulta, al igual que sucede con la “Estrategia Europa 2020”, realice una apuesta casi exclusiva por las nuevas tecnologías, por los vehículos limpios, particularmente por los eléctricos, como estrategia para mejorar el comportamiento del sector del transporte en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático o de sostenibilidad. En cierta forma el documento de la Comisión viene a reflejar una renuncia a otras estrategias como la de gestionar mejor la demanda de movilidad, como la de propiciar un cambio modal, potenciando el transporte público sobre el privado, o como la de favorecer el ferrocarril, que deberían ser asumidas con el mismo nivel de importancia como prioridades para la planificación de la RTE-T.

Observaciones al Apartado 4. Ejecución de la RTE-T

El documento de consulta plantea en este apartado varias cuestiones relacionadas, fundamentalmente, con la financiación de las infraestructuras de la futura RTE-T. Las orientaciones que se establecen son correctas en el sentido de que mejoran la coordinación y la cooperación entre las distintas fuentes de financiación. También debe valorarse positivamente los avances que se proponen para llegar a constituir un Marco de Financiación europeo, en lo que representa de racionalización y mejora de la eficacia de la gestión de los recursos.



Igualmente, se consideran adecuadas y necesarias todas las iniciativas que consigan mejorar y reforzar el efecto palanca que debe caracterizar la financiación comunitaria en esta materia.

Pero con independencia de ello, la Junta de Andalucía considera fundamental que el futuro sistema de financiación contemple entre sus criterios los diferentes niveles de desarrollo económico que se dan entre las regiones de la UE. Superar las diferencias que se dan en cuanto a accesibilidad en el interior del territorio europeo requiere una consideración específica de la situación de partida en que se encuentran la mayor parte de las regiones periféricas de la Unión. La futura canalización de los recursos comunitarios destinados a financiar la RTE-T debe ser especialmente sensible a estas cuestiones y contemplar mecanismos que puedan hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre todas las regiones que conforman la Unión.

